

*Revista Crítica  
de Ciências Sociais*

## Revista Crítica de Ciências Sociais

93 | 2011

Risco, vulnerabilidade social e cidadania

---

# Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa

*Risk Prevention in the European Union: The Duty of Considering Social Vulnerability for an Efficient and Just Civil Protection System*

*Prévention des risques dans l'Union européenne : le devoir de prendre en considération la vulnérabilité sociale pour une protection civile efficace et équitable*

Alexandra Aragão

---



### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/174>

DOI: 10.4000/rccs.174

ISSN: 2182-7435

### Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

### Edição impressa

Data de publicação: 1 Junho 2011

Paginação: 71-93

ISSN: 0254-1106

### Referência eletrónica

Alexandra Aragão, « Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 93 | 2011, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 21 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/174> ; DOI : 10.4000/rccs.174

---



ALEXANDRA ARAGÃO

## Prevenção de riscos na União Europeia: O dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa

Na União Europeia é já uma obrigação dos Estados, no desenvolvimento de políticas de protecção civil, tomar em consideração as *vulnerabilidades* sociais e a *resiliência* dos valores expostos ao risco, a par da consideração da extensão, magnitude, complexidade, probabilidade, duração, frequência e reversibilidade do risco. Conceber as políticas de protecção civil de modo a proteger quem mais precisa (tanto no momento da crise como no período de recobro), além de mais justo, é mais eficaz. Orientar a protecção para os mais vulneráveis permite maximizar as capacidades existentes na sociedade, sem duplicar esforços e com maior eficácia na *evitação* de danos. Assim, o conhecimento das vulnerabilidades e da resiliência dá origem a uma protecção civil mais sustentável nos planos social, ambiental e até económico, permitindo legitimar estratégias de protecção civil, racionalizar recursos, hierarquizar objectivos e fundamentar prioridades.

**Palavras-chave:** desastres naturais; políticas de protecção civil; resiliência social; sociologia do risco; vulnerabilidade social.

### Introdução

As boas práticas em matéria de protecção civil impõem que, a par da consideração da extensão, magnitude, complexidade, probabilidade, duração, frequência e reversibilidade do risco<sup>1</sup> se tenha igualmente em consideração a *vulnerabilidade* e a *resiliência* dos valores expostos ao risco.

O nosso propósito é apenas mostrar que esta boa prática é também uma obrigação jurídica, em conformidade com critérios de Direito Europeu, se quisermos garantir uma protecção civil sustentável nos planos social, ambiental e até económico.

---

<sup>1</sup> Critérios enumerados no anexo III, n.º 3 da Directiva 85/337, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, alterada pelas Directivas 97/11, de 3 de Março de 1997, 2003/35, de 26 de Maio de 2003 e 2009/31 e de 23 de Abril de 2009. Transposta para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro (anexo V, n.º 3). Para uma análise detalhada de cada uma das características dos riscos ver Aragão (2010).

De uma forma ampla, entendemos aqui *vulnerabilidade* como a especial susceptibilidade dos *valores* expostos aos riscos, que faz com que sofram danos anormalmente graves por ocasião de uma catástrofe. Este conceito, que se opõe ao de *resistência*, pode aplicar-se a valores ambientais ou sociais.

No caso da vulnerabilidade ambiental, ela pode ser analisada em dois níveis:

a) ao nível da população de uma determinada espécie, onde a vulnerabilidade pode decorrer, por exemplo, do carácter endémico ou em vias de extinção de uma população;

b) ao nível do fenótipo de determinada espécie a vulnerabilidade já decorre de características próprias dos indivíduos, como a intolerância à seca ou a variações de temperatura.

Tratando-se especificamente de vulnerabilidade social, podemos considerar tanto a vulnerabilidade patrimonial como a pessoal. A vulnerabilidade patrimonial ocorre em edifícios ou equipamentos com importância estratégica, cujas estruturas podem colapsar em caso de catástrofe (como quartéis de bombeiros ou hospitais). Já a vulnerabilidade pessoal refere-se a pessoas cuja fragilidade intrínseca (cidadãos idosos, doentes ou deficientes) ou extrínseca (desempregados, sem-abrigos, estrangeiros) os torna mais débeis perante situações de catástrofe.

Outro conceito associado ao de vulnerabilidade é o de resiliência (Manyena, 2006), entendida como a capacidade de recuperar, após uma catástrofe, ultrapassando os danos sofridos e retomando a normalidade. A resiliência é aplicável tanto aos sistemas biológicos e ecológicos (espécies da fauna e da flora ou ecossistemas) como aos indivíduos e sistemas sociais. No presente artigo tratá-las-emos em conjunto.

Assim, vamos começar pelo enquadramento da política de protecção civil na União Europeia (parte 1), para em seguida procurar argumentos jurídicos que fundamentem o dever de consideração da vulnerabilidade social (parte 2).

## 1. A protecção civil na União Europeia

Na União Europeia (UE), a protecção civil não é uma nova matéria de cooperação, mas um domínio que tem vindo a ganhar relevo e que recentemente se *constitucionalizou*. Com o Tratado de Lisboa,<sup>2</sup> a União passou a dispor de “competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros” relativamente à protecção civil.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de Dezembro de 2007 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2009.

<sup>3</sup> Artigo 6.º f) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Presentemente, o artigo 196.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia esclarece o âmbito e objectivos da protecção civil na UE:

1. A União incentiva a cooperação entre os Estados-Membros a fim de reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de protecção contra as mesmas.

A acção da União tem por objectivos:

- a) Apoiar e completar a acção dos Estados-Membros ao nível nacional, regional e local em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na protecção civil nos Estados-Membros e de intervenção em caso de catástrofe natural ou de origem humana na União;
- b) Promover uma cooperação operacional rápida e eficaz na União entre os serviços nacionais de protecção civil;
- c) Favorecer a coerência das acções empreendidas ao nível internacional em matéria de protecção civil.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas necessárias destinadas a contribuir para a realização dos objectivos a que se refere o n.º 1, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

De facto, tal como acontecera com outras políticas, mesmo antes da consagração *constitucional*, já a UE tinha adoptado importantes actos jurídicos vinculativos, cujo fim imediato era a prevenção dos riscos susceptíveis de afectar a população e o ambiente. Desde a Directiva relativa à prevenção de acidentes industriais graves associados a substâncias químicas perigosas, de 1982,<sup>4</sup> cujo fim era a prevenção de riscos tecnológicos, até à mais recente Directiva relativa à avaliação e gestão de riscos de inundação,<sup>5</sup> esta mais orientada para a prevenção de um risco natural *induzido pelos seres humanos*, a UE tem alargado continuamente a sua intervenção em matéria de protecção civil.

### 1.1. Alargamento, aprofundamento e aperfeiçoamento dos mecanismos de protecção civil na UE

Uma análise da actuação da União Europeia, no domínio da protecção civil, revela uma vontade política crescente<sup>6</sup> no sentido de **alargar, aprofundar e aperfeiçoar** os mecanismos de protecção civil existentes:

<sup>4</sup> Directiva 82/501 de 24 de Junho de 1982, alterada pelas Directivas 96/82, de 9 de Dezembro de 1996, 2003/105 de 16 de Dezembro de 2003.

<sup>5</sup> Directiva 2007/60, de 23 de Outubro de 2007.

<sup>6</sup> Exemplo recente desta vontade é a Comunicação da Comissão Europeia (2010), intitulada “Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, que prevê

– um **alargamento**, quanto aos riscos abrangidos pelos deveres de prevenção impostos aos Estados, que começaram por ser apenas *riscos antrópicos* mas que rapidamente se alargaram a *riscos naturais induzidos pelos seres humanos*;

– um **aprofundamento**, pela criação de novos mecanismos europeus de coordenação e financiamento, reforçando as capacidades nacionais de intervenção;

– um **aperfeiçoamento** dos mecanismos instituídos, pela introdução de deveres de planeamento a longo prazo e ainda pelas exigências acrescidas de participação e informação.

Deste modo, podemos afirmar que há actualmente um dever do Estado de prevenir riscos, resultante do Direito Europeu, e que o cumprimento cabal deste dever exige, do ponto de vista técnico, o recurso ao *estado da arte* da “riscologia”.<sup>7</sup>

Esta obrigação está expressamente prevista para a prevenção e gestão de um risco específico, as inundações: “Os Estados-Membros deverão basear as suas avaliações, cartas e planos nas ‘melhores práticas’ e ‘melhores tecnologias disponíveis’ adequadas, que não acarretem custos excessivos no domínio da gestão dos riscos de inundações”.<sup>8</sup> Ora, as *melhores técnicas disponíveis*, às quais os Estados devem recorrer, são certamente as técnicas mais **eficazes**, mas também, como veremos, as mais **justas** para prevenir riscos. É na prossecução destes dois objectivos que a consideração das vulnerabilidades sociais tem um papel importante a desempenhar.

## 1.2. Os pilares europeus da protecção civil

O primeiro instrumento estruturante da protecção civil na Europa foi o programa de acção comunitário, que foi criado em 1997 e que vigorou até final de 1999, com o objectivo de contribuir para a protecção das pessoas, do ambiente e dos bens, em caso de catástrofe natural ou tecnológica, e destinado a apoiar, complementar os esforços e facilitar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de protecção civil, a nível nacional, regional e local.

Dando continuidade a esta iniciativa, e visando facilitar a troca de experiências e a assistência mútua entre os Estados-Membros neste domínio, foi

---

como objectivo efectuar as mudanças estruturais e tecnológicas necessárias ao reforço da capacidade de adaptação às alterações climáticas até 2050, incluindo “a capacidade de prevenção e de resposta às catástrofes” (19).

<sup>7</sup> Utilizamos aqui a expressão consagrada por Georges Jousse (2009) no *Traité de Riscologie. La science du risque*.

<sup>8</sup> Parágrafo 18 do preâmbulo da Directiva 2007/60, de 23 de Outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações.

aprovado, em 1999,<sup>9</sup> um novo programa plurianual destinado a vigorar até final de 2004, tendo posteriormente sido prorrogado até 2006.<sup>10</sup>

Actualmente, a protecção civil na União Europeia<sup>11</sup> assenta em dois pilares: um *Mecanismo* destinado a facilitar uma cooperação reforçada nas intervenções de socorro,<sup>12</sup> e um *Instrumento Financeiro para a Protecção Civil* dirigido para a concessão de assistência financeira aos Estados, apoiando e complementando os seus esforços.<sup>13</sup>

Ambos os instrumentos são reflexos da dupla dimensão da intervenção da União Europeia: uma intervenção a montante, na prevenção dos riscos, e uma intervenção a jusante, após a verificação da catástrofe.

O *Mecanismo*, em funcionamento desde 2001, consiste num conjunto de acções destinadas a facilitar uma melhor coordenação da intervenção de socorro por parte dos Estados-Membros e da UE em situações de ocorrência ou de ameaça de ocorrência de uma emergência grave, que possa exigir uma resposta urgente. O *Mecanismo* abrange, nomeadamente:

- identificação das equipas de intervenção e de outros meios disponíveis nos Estados-Membros para uma actuação de socorro, em situações de emergência;
- criação e implementação de um programa de formação para as equipas de intervenção e demais meios humanos de apoio à intervenção, bem como para os peritos das equipas de avaliação e/ou coordenação;
- seminários, colóquios e projectos-piloto sobre os principais aspectos das intervenções;
- constituição e, sempre que necessário, envio de equipas de avaliação e/ou coordenação;
- criação e gestão de um Centro de Informação e Vigilância;
- criação e gestão de um sistema comum de comunicação e informação de emergência;

<sup>9</sup> Através da Decisão 1999/847/CE do Conselho de 9 de Dezembro de 1999.

<sup>10</sup> Pela Decisão 2005/12/CE do Conselho de 20 de Dezembro de 2004.

<sup>11</sup> Os antecedentes directos da política de protecção civil europeia na sua configuração actual foram um conjunto de Resoluções do Conselho que, desde 1987, reconhecem a necessidade de melhorar a assistência mútua entre Estados-Membros em caso de catástrofe natural ou tecnológica. Referimo-nos às Resoluções 87/C 176/01, de 25 de Junho de 1987; 89/C 44/03, de 13 de Fevereiro de 1989; 94/C 313/01, de 31 de Outubro de 1994; 2001/C 82/01, de 26 de Fevereiro de 2001; 2002/C 43/01, de 28 de Janeiro de 2002; 2004/C 8/02, de 22 de Dezembro de 2003. A estes acresce a Decisão do Conselho 98/685/CE que aprova a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas, que contém disposições sobre questões como a prevenção, a preparação para situações de emergência, a informação e a participação do público, os sistemas de notificação de acidentes industriais, a capacidade de resposta e a assistência mútua.

<sup>12</sup> Decisão 2001/792, do Conselho de 23 de Outubro de 2001.

<sup>13</sup> Decisão 2007/162/CE do Conselho, de 5 de Março de 2007.

- medidas destinadas a facilitar o transporte de recursos para intervenções de socorro;
- outras acções de apoio.

Por sua vez, o *Instrumento Financeiro para a Protecção Civil*, aprovado em 2007, é a expressão visível da solidariedade europeia com os países afectados por emergências graves e destina-se a apoiar e a complementar os esforços dos Estados-Membros no sentido de proteger prioritariamente as pessoas, mas também o ambiente e os bens, incluindo o património cultural, em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelos seres humanos, actos de terrorismo e acidentes tecnológicos, radiológicos ou ambientais, promovendo uma cooperação reforçada entre eles.<sup>14</sup>

O *Instrumento Financeiro*, que no orçamento da UE para 2011 tem afectado um montante de dezoito milhões e trezentos e cinquenta mil euros, apoia acções no domínio do *Mecanismo*, medidas de prevenção e redução dos efeitos de uma emergência, acções destinadas a aumentar o grau de preparação da UE para uma resposta rápida e eficaz a emergências, acções de sensibilização dos cidadãos e ainda transportes em caso de emergência grave.

Por fim, um Fundo de Solidariedade da União Europeia<sup>15</sup> completa o sistema de protecção civil, concedendo um auxílio financeiro rápido em caso de catástrofes naturais de grandes proporções, para ajudar as populações, as zonas naturais, as regiões e os países afectados a repor a normalidade tão rapidamente quanto possível.<sup>16</sup> Diferentemente do *Instrumento Financeiro*, o Fundo de Solidariedade só pode intervir em operações de emergência relativas a catástrofes naturais de grandes dimensões e não actua nas fases que precedem a emergência. Segundo o relatório apresentado pela Comissão Europeia em 2011, os pedidos apresentados pelos Estados têm decorrido de diferentes tipos de catástrofes naturais, tais como tempestades, inundações, sismos, erupções vulcânicas, incêndios florestais ou períodos de seca.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Artigo 1.º n.º 1 da Decisão do Conselho que cria o *Instrumento*, em 5 de Março de 2007.

<sup>15</sup> Regulamento 2012/2002, de 11 de Novembro de 2002.

<sup>16</sup> “A pedido de um Estado-Membro ou de um país cuja adesão à União Europeia esteja em negociação, adiante designado por ‘Estado beneficiário’, a intervenção do Fundo pode ser desencadeada se ocorrer no território desse Estado uma catástrofe natural de grandes proporções com graves repercussões nas condições de vida dos cidadãos, no meio natural ou na economia de uma ou mais regiões ou de um ou mais Estados” (Artigo 2.º 1 do Regulamento 2012/2002).

<sup>17</sup> Anexos I e II do Relatório anual da Comissão Europeia sobre o Fundo de Solidariedade da União Europeia e relatório sobre a experiência adquirida após seis anos de aplicação do novo instrumento [COM (2011), 136 final].

## 2. As vulnerabilidades sociais e o novo paradigma de protecção civil

Considerando a evolução recente dos mecanismos de protecção civil na UE, são vários os fundamentos que nos levam a afirmar a necessidade de concretizar uma mudança de paradigma, fundando uma *nova protecção civil*, orientada tanto para a **eficácia** como para a **justiça**, e baseada num *novo pressuposto*: o conhecimento das vulnerabilidades sociais.

Sem preocupações de exaustividade, vamos em seguida analisar cinco argumentos que provam a necessidade de reorientar a protecção civil – eficaz e justa – para a identificação das vulnerabilidades sociais, com vista ao desenvolvimento de capacidades de autoprotecção e ao reforço da resistência e da resiliência.<sup>18</sup>

Argumento 1: se pretendemos um desenvolvimento harmonioso da UE, a coesão económica, social e territorial são objectivos fundamentais. A protecção civil baseada no conhecimento das vulnerabilidades sociais reforça as diferentes dimensões da coesão europeia.

Argumento 2: no Direito do Ambiente já existem regimes jurídicos de prevenção de riscos em que o nível de protecção ambiental depende da fragilidade do bem jurídico protegido. Por maioria de razão, também na protecção civil o nível de exigência na prevenção de catástrofes deve depender do grau de vulnerabilidade social.

Argumento 3: hoje em dia a previsibilidade – e portanto a *prevenibilidade* – dos riscos não depende tanto da sua *origem*<sup>19</sup> como dos *alvos* dos seus efeitos. Conhecer o tecido social, identificar os factores de vulnerabilidade social e actuar ao nível do reforço da resistência e resiliência é, por isso, a melhor forma de reduzir os efeitos das catástrofes.

Argumento 4: a consciência social dos riscos, aliada à crescente intolerância subjectiva ao risco, torna cada vez mais importante o desenvolvimento de acções junto das populações, destinadas a reduzir as vulnerabilidades sociais e a fomentar a preparação<sup>20</sup> pelo desenvolvimento da capacidade de adopção de medidas de autoprotecção.

Argumento 5: a protecção civil é um serviço de interesse geral, sujeito ao princípio da igualdade em sentido material. Por sua vez, uma protecção civil orientada por critérios de igualdade material é uma protecção civil mais justa e mais eficaz.

<sup>18</sup> Sobre a promoção da resiliência perante os riscos naturais, ver Mendes e Tavares (2009).

<sup>19</sup> A origem natural ou antropogénica não releva pois mesmo os riscos ditos *naturais* são cada vez mais previsíveis e há cada vez mais riscos naturais induzidos pelos seres humanos.

<sup>20</sup> Equivalente à expressão “preparedness”, em língua inglesa.



### 2.1. O reforço da coesão europeia através da protecção civil

Um dos objectivos fundamentais da União Europeia, cuja centralidade no sistema jurídico da UE não tem parado de crescer, é a “coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros”.<sup>21</sup>

Ora, como a doutrina vem demonstrando, a política de protecção civil deve estar particularmente atenta às desigualdades económicas, sociais e territoriais pois, nas palavras de Susan Cutter, “os desastres são neutros em termos de rendimento, género ou cor. As suas consequências não.” (2006: xxvii).

Daí defendermos que a protecção civil é uma política fundamental para a promoção da **coesão** europeia. Nas suas duas vertentes tradicionais – económica e social – a coesão já era um objectivo nuclear da União Europeia. Com o Tratado de Lisboa, surgiu uma nova dimensão: a coesão territorial.

No Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é o Título XVIII que regula a coesão económica, social e territorial:

Artigo 174.º: A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial.

Em especial, a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.

Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.

Revelando a consciência de que há desigualdades tanto na distribuição geográfica, como nos impactes sociais dos riscos, o *Mecanismo* por um lado, e o *Instrumento Financeiro* por outro, têm em consideração as necessidades específicas de **certas regiões** da União, consideradas mais vulneráveis.

Como destaca o Conselho nas duas decisões estruturantes da política europeia de protecção civil, as regiões mais vulneráveis são aquelas que pelo seu *isolamento, insularidade, carácter ultraperiférico, características geográficas* ou mesmo *circunstâncias sociais ou económicas*<sup>22</sup> podem ser especialmente

<sup>21</sup> Artigo 3.º, n.º3 do Tratado da União Europeia.

<sup>22</sup> Tanto a Decisão que cria o *Mecanismo* (Decisão do Conselho, de 23 de Outubro de 2001), como a Decisão que institui o *Instrumento Financeiro para a Protecção Civil* (Decisão do Conselho, de 5 de Março de 2007), referem que “as regiões isoladas e periféricas e determinadas outras regiões ou ilhas da Comunidade apresentam muitas vezes características e necessidades especiais em

afectadas em caso de emergência ou podem revelar especiais dificuldades na resposta a uma emergência.<sup>23</sup>

Apelando à solidariedade europeia, pede-se aos cidadãos, às populações, às regiões e aos Estados mais desenvolvidos que auxiliem os menos favorecidos.<sup>24</sup> Ora esta solidariedade que vigora na Europa não pode deixar de ser aplicada também à protecção civil. A bem da coesão europeia, o atraso económico, a estrutura demográfica desfavorável, ou as limitações naturais, que constituem obstáculos ao “desenvolvimento harmonioso do conjunto da União”, devem ser ultrapassadas, nomeadamente com a ajuda dos fundos com finalidade estrutural<sup>25</sup> e de apoios do Banco Europeu de Investimento.

Deste modo, o que se pretende é um tratamento *desigual* das populações e das regiões europeias que revelem maiores vulnerabilidades, no sentido de uma discriminação positiva. Em suma, defende-se um tratamento mais favorável das populações e das regiões mais necessitadas de auxílio, em situações de catástrofe.

Isto implica mudanças qualitativas que permitam a evolução de uma protecção civil *tecnocrática*, centrada no cálculo de riscos e de probabilidades, para uma protecção civil mais *humanizada*, centrada na identificação e na redução das vulnerabilidades e no reforço das capacidades de resistência e resiliência após a catástrofe.

---

virtude da sua situação geográfica, do tipo de terreno e de circunstâncias sociais e económicas. Tais características são-lhes desfavoráveis, impedem a utilização dos recursos de intervenção e socorro, dificultando a prestação de auxílio e o fornecimento de meios de socorro, e criam necessidades particulares de assistência em situações de risco elevado de emergência grave” (parágrafos 10 e 7 dos preâmbulos respectivos).

<sup>23</sup> Segundo a Decisão que institui o Mecanismo, **resposta** é “qualquer acção realizada ao abrigo do Mecanismo, durante ou após uma emergência grave, para fazer face às consequências imediatas desta”. **Emergência** é “qualquer situação que tenha ou possa ter um impacto adverso sobre as pessoas, o ambiente ou os bens” (artigo 3.º c) e a) da Decisão 2001/792, do Conselho de 23 de Outubro de 2001).

<sup>24</sup> Encontramos várias provas da existência de um dever de solidariedade europeia:

- o preâmbulo do Tratado da União Europeia (“desejando aprofundar a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições [...]”);
- o artigo 2.º do Tratado (“a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”);
- o Fundo de Solidariedade da União Europeia, instituído pelo Regulamento 2012/2002, de 11 de Novembro de 2002.

<sup>25</sup> O Regulamento 1083/2006, de 11 de Julho de 2006, estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão.

## 2.2. O dever geral de consideração das vulnerabilidades

Existem casos, nas leis ambientais em vigor, em que já é *obrigatória* a consideração da sensibilidade, fragilidade ou outras particularidades dos *receptores* ambientais, que os tornem especialmente vulneráveis, como argumento a favor do reforço da efectividade da prevenção e protecção contra impactes ambientais antropogénicos.

Esta é uma razão que explica, *a fortiori*, que a “fragilidade” humana deve ser tida em consideração na prevenção de impactes ambientais e, por maioria de razão, no âmbito da política de protecção civil.

Vamos analisar quatro exemplos decorrentes do direito da conservação da natureza, da avaliação de impactes, da prevenção de acidentes industriais e da prevenção de inundações.

### a) *Conservação da natureza*

Segundo as directivas que regulam a conservação da natureza na União Europeia, a importância comunitária das espécies da fauna e da flora decorre da maior ou menor escassez do número de indivíduos da espécie, ou do seu carácter endémico.

As espécies de interesse comunitário cuja protecção é prioritária são as que “i) estão em perigo, excepto as espécies cuja área de repartição natural se situa de forma marginal nesse território e que não estão em perigo nem são vulneráveis na área do paleártico ocidental ou ii) são vulneráveis, ou seja, cuja passagem à categoria das espécies em perigo se considera provável num futuro próximo no caso de persistência dos factores que são causa da ameaça ou iii) são raras, ou seja, cujas populações são de reduzida expressão e que, embora não estejam actualmente em perigo ou não sejam vulneráveis, possam vir a sê-lo. Estas espécies estão localizadas em áreas geográficas restritas ou espalhadas numa superfície mais ampla ou iv) são endémicas e requerem atenção especial devido à especificidade de seu habitat e/ou às incidências potenciais da sua exploração no seu estado de conservação” (Artigo 1.º g) da Directiva 92/43 (designada por Directiva *habitats*), de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, transposta para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 49/2005 de 24 de Fevereiro).

Deste modo, existindo indicadores de vulnerabilidade biológica, ou dados que indiquem perigo para a conservação da espécie, a necessidade de protecção conferida aos indivíduos adquire um carácter de premência. Por isso, a realização de planos ou projectos susceptíveis de afectar negativamente uma espécie que, pela sua importância europeia, seja considerada como **prioritária**, depende de estarem em causa valores tão elevados como

a saúde das pessoas, a segurança pública ou consequências benéficas primordiais para o ambiente.

Conforme o artigo 6.º, n.º 4 da Directiva *habitats*, outras razões imperativas de reconhecido interesse público só podem ser consideradas com autorização expressa da Comissão Europeia:

Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas. No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.

Ou seja, só em situações muito excepcionais, em que estejam em causa “razões imperativas de reconhecido interesse público”, é que planos ou projectos susceptíveis de afectar uma espécie **prioritária** podem ser autorizados.

Ora, se o conhecimento da espécie da fauna ou da flora selvagens, bem como do seu estado de conservação, são cruciais para determinar o grau de protecção conferido aos valores naturais em causa, por maioria de razão, o conhecimento dos tipos de vulnerabilidade social também deve ser fundamental para garantir a efectividade da prevenção de riscos no âmbito das políticas de protecção civil.

#### b) *Avaliação de impactes ambientais*

Mas, além da fauna e da flora, existem outros regimes jurídicos que obrigam igualmente a considerar a vulnerabilidade dos bens jurídicos afectados pelos riscos. Referimo-nos à avaliação de impacte ambiental<sup>26</sup> e à avaliação estratégica,<sup>27</sup> que consideram a **sensibilidade** das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas por um projecto como critério relevante para a determinação do âmbito de aplicação de ambos os procedimentos.

<sup>26</sup> Directiva 85/337, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, alterada pelas Directivas 97/11, de 3 de Março de 1997, 2003/35, de 26 de Maio de 2003 e 2009/31, de 23 de Abril de 2009. Transposta para o ordenamento jurídico português pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de Novembro.

<sup>27</sup> Directiva 2001/42, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transposta pelo Decreto-Lei n.º 232/2007 de 15 de Junho.

Com efeito, no caso da avaliação de impacte ambiental, é no anexo III da Directiva 85/337, de 27 de Junho de 1985, que contém os critérios de selecção dos projectos a sujeitar a avaliação de impacte ambiental, que encontramos exemplos concretos de zonas consideradas como *sensíveis*, por terem pouca “capacidade de absorção” ou seja, baixa **resiliência**:

Localização dos projectos. Deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas pelos projectos, tendo nomeadamente em conta:

- a afectação do uso do solo,
- a riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona,
- a capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas:
  - a) zonas húmidas,
  - b) zonas costeiras,
  - c) zonas montanhosas e florestais,
  - d) reservas e parques naturais,
  - e) zonas classificadas ou protegidas pela legislação dos Estados-membros; zonas de protecção especial designadas pelos Estados-membros, nos termos das Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE,
  - f) zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação comunitária já foram ultrapassadas,
  - g) zonas de forte densidade demográfica,
  - h) paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

Quanto à avaliação estratégica, a **vulnerabilidade** das áreas susceptíveis de serem afectadas é o critério expressamente referido no anexo II da Directiva 2001/42, de 27 de Junho de 2001, como indicador de uma maior probabilidade de efeitos significativos:

Características dos impactos e da área susceptível de ser afectada tomando em conta, em especial:

- a probabilidade, a duração, a frequência e a reversibilidade dos efeitos,
- a natureza cumulativa dos efeitos,
- a natureza transfronteiriça dos efeitos,
- os riscos para a saúde humana ou para o ambiente (por exemplo, devido a acidentes),
- a dimensão e extensão espacial dos efeitos (área geográfica e dimensão da população susceptível de ser afectada),

- o valor e vulnerabilidade da área susceptível de ser afectada devido:
  - às características naturais específicas ou ao património cultural,
  - à ultrapassagem das normas ou valores-limite em matéria de qualidade ambiental,
  - à utilização intensiva do solo,
- os efeitos sobre as áreas ou paisagens com estatuto protegido a nível nacional, comunitário ou internacional.

Ora, considerando que o ser humano é um “factor” a proteger, ou seja, é também um *receptor* dos impactes, a par da fauna, da flora, do solo, da água, do ar, do clima, da paisagem, dos bens materiais e do património cultural, não vemos qualquer razão para que só sejam relevantes a **resiliência** e a **vulnerabilidade** das espécies e dos espaços e não a vulnerabilidade humana.

A consideração do Homem como um “factor” a proteger é bem visível em ambas as directivas, como decorre do artigo 3.º da Directiva sobre avaliação de impacte ambiental:

A avaliação de impacte ambiental identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 11.º, os efeitos directos e indirectos de um projecto sobre os seguintes factores:

- o homem, a fauna e a flora,
- o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem,
- os bens materiais e o património cultural,
- a interacção entre os factores referidos nos primeiro, segundo e terceiro travessões.

Também do Anexo I da Directiva sobre avaliação estratégica resulta a mesma conclusão: “f) Os eventuais efeitos significativos (1) no ambiente, incluindo questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados”.

### c) *Prevenção de acidentes industriais graves*

Também o sistema europeu de prevenção de acidentes graves<sup>28</sup> impõe a adopção de cuidados reforçados para evitar os efeitos danosos de acidentes industriais envolvendo substâncias perigosas em certas zonas especialmente sensíveis e carecidas de protecção. Embora não sejam expressamente

<sup>28</sup> Instituído pela Directiva 96/82, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, alterada em 2003 pelo Regulamento 1882/2003, de 29 de Setembro de 2003 e transposta pelo Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de Julho.

designadas como zonas vulneráveis, não deixa de ser evidente que esse foi o critério que presidiu à seriação de zonas residenciais, zonas de utilização pública, “zonas naturais de interesse particular ou com características particularmente sensíveis” e vias de comunicação no artigo 12.º, relativo ao controlo da urbanização:

1. Os Estados-membros devem assegurar que os objectivos de prevenção de acidentes graves e de limitação das respectivas consequências sejam tidos em conta nas suas políticas de afectação ou utilização dos solos e/ou noutras políticas pertinentes. Esses objectivos são prosseguidos mediante um controlo:

- a) Da implantação dos novos estabelecimentos;
- b) Das alterações dos estabelecimentos existentes referidas no artigo 10.º;
- c) Do novo ordenamento da área como vias de comunicação, locais frequentados pelo público, zonas residenciais, nas imediações de estabelecimentos existentes, sempre que o local de implantação ou o ordenamento da área sejam susceptíveis de aumentar o risco de um acidente grave ou agravar as suas consequências.

Os Estados-membros devem assegurar que a sua política de afectação ou de utilização dos solos e/ou outras políticas pertinentes, bem como os procedimentos de execução dessas políticas, têm em conta a necessidade, a longo prazo, de manter distâncias adequadas entre, por um lado, os estabelecimentos abrangidos pela presente directiva e, por outro lado, as zonas residenciais, as zonas de utilização pública e as zonas naturais de interesse particular ou com características particularmente sensíveis, e para os estabelecimentos existentes, a necessidade de medidas técnicas complementares nos termos do artigo 5.º, a fim de não aumentarem os riscos para as pessoas.

#### *d) Prevenção de inundações*

Por fim, outro exemplo que mostra, de forma paradigmática, a necessidade de considerar a vulnerabilidade dos receptores ambientais como forma de reforçar a eficácia dos mecanismos de prevenção de riscos é o regime jurídico da prevenção e gestão dos riscos de inundação.<sup>29</sup> Na transposição nacional, o legislador português optou por criar a figura dos *edifícios sensíveis* para dar concretização ao dever de identificação dos *bens económicos em causa*,<sup>30</sup> consagrado na Directiva. Deste modo, *edifícios sensíveis* são

os hospitais, lares de idosos, creches, infantários, escolas, edifícios de armazenamento ou processamento de substâncias perigosas (voláteis, inflamáveis ou explosivas, tóxicas ou reactivas em contacto com a água), infra-estruturas de gestão de efluentes

<sup>29</sup> Directiva 2007/60, de 23 de Outubro de 2007.

<sup>30</sup> Correspondente à expressão francesa “enjeux” e inglesa “stakes”.

e de armazenamento ou transformação de resíduos, e edifícios com importância na gestão de emergências, nomeadamente quartéis de bombeiros, instalações das forças de segurança e das forças armadas, da Cruz Vermelha, comando nacional e comandos distritais de operações de socorro e serviços municipais de protecção civil.<sup>31</sup>

Uma simples análise da lista legal de *edifícios sensíveis* revela que, subjacentes à selecção do legislador, estiveram três critérios distintos de sensibilidade:

a) uma sensibilidade “humana”, originada pela vulnerabilidade intrínseca dos ocupantes do edifício (doentes, idosos e crianças de diferentes faixas etárias);

b) uma sensibilidade “ambiental”, que resulta da potenciação dos riscos industriais por efeito da própria inundação (risco ambiental resultante do derrame ou fuga de substâncias perigosas, efluentes ou resíduos);

c) uma sensibilidade “estratégica”, que decorre da função do edifício para a gestão de emergências. A listagem, meramente exemplificativa, de edifícios estratégicos (quartéis de bombeiros, instalações das forças de segurança e das forças armadas, da Cruz Vermelha, do comando nacional e de comandos distritais de operações de socorro e de serviços municipais de protecção civil) permite-nos imaginar outros tipos de edifícios, com diferentes funções, mas que possam desempenhar funções igualmente estratégicas após a catástrofe. Pensamos, por exemplo, em recintos desportivos cobertos ou amplos espaços de diversões que possam ser utilizados para acolher os desalojados. Estratégicos e desempenhando um papel fundamental na gestão de emergências, podem ser ainda os bens públicos em rede, tais como armazéns centrais de distribuição de alimentos e bens de primeira necessidade, depósitos e redes de distribuição de água, centros produtores, estações transformadoras e redes de distribuição de energia eléctrica, redes rodoviárias e ferroviárias principais, pontes, portos, aeroportos, rede de emissores e retransmissores de telecomunicações, etc.

Em suma, dos vários exemplos analisados pensamos poder concluir que existe no ordenamento jurídico português um dever geral de tomar em consideração a vulnerabilidade dos *receptores* humanos – indivíduos ou comunidades – em sede de protecção civil, dever este que resulta de imposição europeia.

<sup>31</sup> Artigo 2.º a) do Decreto-Lei n.º 115/2010, de 22 de Outubro, que transpõe, para o ordenamento jurídico português, a Directiva sobre prevenção e gestão dos riscos de inundação.



### 2.3. Riscos: do controlo da origem ao controlo dos efeitos

É clássica a distinção entre tipos de riscos quanto à origem. Os riscos tecnológicos seriam aqueles cujas causas principais são actividades económicas humanas. Acidentes ligados a actividades industriais (incêndios, explosões), extractivas (derrocadas) ou de transporte (derrames), são os exemplos mais emblemáticos de riscos antropogénicos. Todos os restantes seriam riscos naturais. Sismos, *tsunamis*, furacões, erupções vulcânicas, seriam riscos de origem *natural*. As principais consequências que se retiravam desta distinção eram quanto à *previsibilidade* e *prevenibilidade* dos riscos. Os riscos antropogénicos podiam e deviam ser previstos e prevenidos, os riscos naturais não.

Porém, esta distinção anteriormente tão linear tem vindo a diluir-se em virtude de vários factores:

- a) o aperfeiçoamento das técnicas de antecipação de riscos naturais que, mesmo não tendo uma origem directamente humana, se tornam cada vez mais previsíveis;<sup>32</sup>
- b) o reconhecimento de que há riscos naturais **induzidos** por actividades humanas;<sup>33</sup>
- c) a verificação de que alguns riscos naturais podem criar ou potenciar acidentes tecnológicos.

Por exemplo, um furacão pode originar a explosão de uma indústria química, um terramoto pode provocar uma ruptura num oleoduto, uma inundação pode provocar a fuga de produtos perigosos armazenados, etc. Este último é precisamente o caso previsto no artigo 6.º n.º 5 da Directiva 2007/60, de 23 de Outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações:

5. As cartas de riscos de inundações devem indicar as potenciais consequências prejudiciais associadas às inundações nos cenários referidos no n.º 3, expressos em termos de:

- a) Número indicativo de habitantes potencialmente afectados;
- b) Tipo de actividade económica da zona potencialmente afectada;
- c) Instalações, referidas no anexo I da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, que possam causar poluição accidental em caso de inundações, e zonas protegidas identificadas nos pontos i), iii) e v) da secção 1 do anexo IV da Directiva 2000/60/CE.

<sup>32</sup> Caso da previsão dos riscos sísmicos, de furacões ou de *tsunamis*, por exemplo.

<sup>33</sup> Como por exemplo o risco de inundação potenciado pela desflorestação e pela impermeabilização.

Este facto explica que as atenções deixem de se centrar na *origem* dos riscos e se virem agora mais para os *efeitos* dos riscos.

Assim, as melhores práticas da ciência de prevenção de riscos parecem impor agora a gestão, não só das *fontes* dos riscos, mas também do *alvo* dos efeitos danosos, resultantes da concretização do risco. E os *alvos* são as populações, os bens e os elementos naturais expostos aos riscos.

Daí a vulnerabilidade social ser um conceito fundamental na prevenção e gestão de riscos, quando se reconhece que existe uma proximidade *existencial* entre **alguns riscos** (sejam naturais, sejam tecnológicos) e **algumas populações vulneráveis**. Os dados sociológicos relativos aos danos materiais e humanos resultantes de catástrofes revelam que, em geral, perante qualquer risco (incêndio, explosão, inundação, onda de frio ou de calor) são as populações mais frágeis que primeiro e mais profundamente são afectadas pelos riscos, já que não têm meios de defesa ou protecção pessoal para evitar os efeitos: não têm meios de comunicação para receber os alertas, não têm meios de locomoção ou transporte próprios para fugir do local, não têm meios de aquecimento nem de arrefecimento, etc. Por outro lado, essas mesmas populações vulneráveis são as que têm maior dificuldade em superar os efeitos do acidente e recuperar o equilíbrio de vida perdido – não têm seguros, não têm poupanças, não têm segundas habitações, não têm conhecimentos que lhes permitam recorrer a sistemas de solidariedade social – tudo meios que lhes facilitariam a recuperação após o acidente.

Porém, é importante frisar que não há **uma vulnerabilidade social** mas *vulnerabilidades sociais várias*... e frequentemente cumulativas.

As vulnerabilidades sociais que estamos aqui a considerar são: vulnerabilidades etárias (pessoas idosas ou crianças muito novas), vulnerabilidades sociais *stricto sensu* (pessoas s s, sem família nem redes sociais ou, no outro extremo, famílias muito numerosas), vulnerabilidades econ micas (desempregados, pessoas com rendimentos muito baixos e que não tenham meios sucedâneos de sobrevivência, como meios de transporte próprio, segunda habitação, seguros ou acesso a recursos agropecuários), vulnerabilidades pessoais (pessoas doentes, deficientes), vulnerabilidades culturais (analfabetos, pessoas com escolaridade baixa, minorias linguísticas, info-excl idos) e vulnerabilidades resultantes de exclusão social (imigrantes, minorias étnicas).

Infelizmente, um fen meno frequente nas sociedades modernas é a ocorrência simultânea de vários factores de vulnerabilidade que convergem na mesma pessoa, na mesma família ou na mesma comunidade. Trata-se da *multivulnerabilidade*, bem expressa no adágio popular “uma desgraça nunca vem s ” e que d  origem a fen menos de fragilidade tão elevada

que podemos classificá-la como *inferioridade social*. Por exemplo, factores como a doença, o desemprego e o divórcio, aliados ao facto de se viver sem abrigo são simultaneamente causas e consequências da condição de fragilidade. E que uma catástrofe se abata sobre as pessoas que se encontram em situação de *inferioridade social* não é uma surpresa: ondas de frio ou de calor afectam mais quem não tem habitação; inundações afectam mais quem reside numa habitação ilegal, construída em leito de cheia; um tornado afecta mais quem ocupa habitações precárias; o desemprego após um acidente industrial afecta mais quem não tem habilitações académicas nem formação profissional especializada, etc.

Perante o reconhecimento da indesejável proximidade intrínseca entre riscos e vulnerabilidade social, há razões fortes para que as políticas de protecção civil evoluam, não só pelo controlo a montante, ou seja, na *fonte* dos riscos, mas, como já dissemos, em função da identificação e avaliação dos factores de vulnerabilidade, de forma a desenvolver mecanismos preventivos que passem cada vez mais pelo reforço da resistência e resiliência.

Não se interprete esta ideia como uma proposta de substituição de uma política *preventiva* por uma política *reactiva* face aos riscos. O que se propõe é que as medidas preventivas deixem de se concentrar exclusivamente na *origem* do risco (o controlo das instalações, actividades ou localizações potencialmente perigosas) e passem a considerar igualmente a necessidade de conhecimento e avaliação das vulnerabilidades sociais. São elas que podem fazer com que um simples incidente industrial ou a ocorrência de um fenómeno natural não passem de um mero acidente ou se transformem numa verdadeira catástrofe.

O que as novas tendências parecem revelar é que a passagem de uma protecção civil orientada para a origem do risco – uma protecção civil *tecnicista* – para uma protecção civil orientada para os bens jurídicos protegidos – uma protecção civil *humanizada* – tem vantagens quanto aos resultados alcançados, tanto em termos de eficiência como em termos de justiça. Esta é apenas uma das razões que explicam o dever de evoluir para um novo paradigma de protecção civil, mais realista e socialmente comprometida.

#### 2.4. A crescente intolerância social ao risco

A indistinção entre riscos naturais e riscos antropogénicos conduz a uma crescente intolerância social perante acontecimentos que antigamente eram vistos como *castigos divinos* ou como *manifestações incontrolláveis da natureza*, e que agora são reconhecidos como efeitos retardados e indirectos das interferências humanas no clima ou nos ecossistemas.

Juridicamente, estes dois fenómenos convergem na exigência de novos paradigmas de segurança, personificados nos princípios da precaução e da prevenção – consagrados também na lei de bases da protecção civil<sup>34</sup> – e exigem a adopção de medidas proporcionais aos riscos, mesmo em situações de incerteza.

Ora há riscos que, apesar de serem relativamente previsíveis, são dificilmente evitáveis. Prever um risco é saber antecipadamente quando, onde e como ele vai acontecer. Porém, o conhecimento do momento, do local da ocorrência ou da magnitude nunca é exacto, constituindo sempre uma aproximação estatística ou probabilística, baseada em dados passados ou em indícios actuais. Naturalmente, a seriedade das medidas de prevenção do risco deve ser proporcional à probabilidade de ocorrência e à gravidade do risco, pelo que a probabilidade muito elevada de ocorrência, durante um período de tempo limitado, de uma catástrofe com fortes incidências territoriais, justifica medidas tão complexas como por exemplo a deslocação de toda uma comunidade para um local seguro.<sup>35</sup> Probabilidades mais baixas, de danos menos graves, ou que envolvam riscos difusos e sem incidência territorial, justificam apenas medidas de mitigação, menos eficazes mas também menos onerosas.

Nestes casos, o conhecimento das vulnerabilidades e as actuações para a sua minimização são as formas mais eficazes de intervir na prevenção de riscos difusos, de gravidade intermédia ou pouco prováveis.

A capacitação dos cidadãos mais vulneráveis para a autoprotecção é um dos corolários da importância do conhecimento das vulnerabilidades sociais. Desenvolver a consciência cívica, difundindo técnicas de protecção civil, é a forma de prevenção mais adequada e mais eficaz de agir sobre as populações mais frágeis, sobretudo quando não seja possível actuar a montante, na prevenção das fontes do risco. Assim se criam, na sociedade civil, capacidades de resistência onde elas não existiam, inflectindo a tendência para a passividade e a inércia, resultantes da delegação no Estado de todas as responsabilidades relativas à protecção civil. Esta atitude de passividade, de desresponsabilização dos cidadãos em relação à sua própria protecção e de delegação de responsabilidades no Estado, é perceptível em algumas das respostas ao inquérito realizado no âmbito do projecto “Risco, vulnerabilidade

<sup>34</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho.

<sup>35</sup> É o caso da cidade sueca de Kiruna que, em virtude do risco de cedência de terrenos devido ao gradual alargamento da mina de ferro, vai ser deslocada para sul, com os seus 22 000 habitantes a serem realojados nos mesmos edifícios, desmontados e reconstruídos num local seguro, a este da actual localização. Este é um processo complexo e moroso que começou em 2006 e que se prevê que esteja concluído em 2015 (<http://www.kommun.kiruna.se>).

social e estratégias de planeamento: uma abordagem integrada” do Centro de Estudos Sociais:<sup>36</sup> 48,8% dos inquiridos esperam que seja o Estado a adoptar medidas preventivas em matéria de protecção civil, mesmo que isso implique aumento de impostos.

## 2.5. Um serviço de interesse geral sujeito ao princípio da igualdade para uma protecção civil eficaz e justa

A protecção civil é um serviço público (ou um *serviço de interesse geral*, na terminologia europeia) que visa satisfazer necessidades colectivas e que se espera que seja prestado pelo Estado, respeitando os princípios da universalidade e da igualdade: ninguém pode ser excluído nem discriminado. Mas a igualdade que preside à prestação do serviço público de protecção civil não corresponde a um igualitarismo em que todos, independentemente das necessidades (individuais ou colectivas), sejam tratados de modo formalmente igual. Cada vez mais relevante no Direito Europeu, a *igualdade material*<sup>37</sup> não só **legítima**, como **exige**, tratamentos diferenciados. E só a *discriminação positiva* garante a *igualdade material* dos cidadãos, pretendida pelo Tratado da União Europeia.<sup>38</sup>

Por isso, não se trata só de combater todas as formas de discriminação inadmissível (como a racial, religiosa, de género, etc.<sup>39</sup>), mas também de promover um tratamento activamente integrador, que atenda às diferenças relevantes. Como já vimos, estas dependem tanto das condições individuais de vulnerabilidade, como da resistência e resiliência em relação a catástrofes.

Assim, se queremos uma protecção civil eficaz e justa, e simultaneamente uma boa gestão colectiva dos recursos afectados à política de protecção civil,

<sup>36</sup> A amostra é representativa da população residente em Portugal continental, polietápica e proporcional ao tamanho da população das freguesias de Portugal continental. A unidade de amostragem foi o agregado (famílias clássicas residentes) e a unidade de inquirição os indivíduos dos agregados com 18 ou mais anos de idade. A amostra foi estratificada por região e pela dimensão das localidades. Nas 100 freguesias seleccionadas de forma aleatória foram aplicados 12 questionários, num total de 1200 inquéritos. A amostra foi elaborada para um nível de confiança de 95%, com uma margem de erro de 4% e uma proporção real na população calculada para 50% (1200 indivíduos). O trabalho de campo foi realizado pela empresa Eurosondagem entre Setembro e Outubro de 2008. O inquérito tinha como objectivo apreender, numa perspectiva comparativa e multiescalar, a percepção aos riscos naturais e tecnológicos, as práticas de prevenção e mitigação do risco e a confiança nas instituições.

<sup>37</sup> Sobre a igualdade material nos serviços públicos na União Europeia, ver Dulce Lopes (2003).

<sup>38</sup> Anteriormente ao Tratado de Lisboa as referências à igualdade que encontrávamos nos tratados europeus limitavam-se à igualdade entre homens e mulheres (artigo 2.º; 3.º n.º 2; 137 n.º 1 i) e 141).

<sup>39</sup> Artigo 10.º do Tratado da União Europeia, após as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa: “Na definição e execução das suas políticas e acções, a União tem por objectivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”.

devemos considerar não só a capacidade pública, mas também as capacidades privadas existentes. Por outro lado, devemos conhecer não só as *necessidades* individuais de protecção, mas também as *capacidades* (individuais ou colectivas) de autoprotecção e a resiliência de indivíduos ou grupos.<sup>40</sup> Deste modo a protecção é mais justa,<sup>41</sup> porque se dirige essencialmente aos mais carenciados, aos que não têm capacidade de adoptar medidas de autoprotecção ou de recuperar após a crise.

Por outro lado, conceber as políticas de protecção civil de modo a proteger quem mais precisa (tanto no momento da crise como no período de recobro), além de mais justo, é mais eficaz,<sup>42</sup> porque embora o valor da vida humana seja absoluto, proteger melhor os mais vulneráveis permite maximizar as capacidades existentes na sociedade, sem duplicar esforços e obtendo melhores resultados em termos de eficácia na *evitação* de danos.<sup>43</sup>

Em suma, a vantagem da identificação das vulnerabilidades é o facto de criar sinergias entre a protecção civil e as políticas sociais, estabelecendo novas prioridades de intervenção e reorientando a protecção civil em função de uma escala de valores.

### **Conclusão: rumo a uma protecção civil estratégica e sustentável**

Como nos esforçámos por provar, a identificação das vulnerabilidades sociais traduz-se em melhores resultados de protecção civil, com a vantagem, para os poderes públicos, da “legitimação pelo êxito” (Otero, 2007: 31). No fundo, o conhecimento das vulnerabilidades permite legitimar estratégias de protecção civil, racionalizar recursos, hierarquizar objectivos e fundamentar prioridades.

<sup>40</sup> No Protocolo n.º 26, anexo ao Tratado de Lisboa, versando expressamente serviços de interesse geral, realça-se “o papel essencial e o amplo poder de apreciação das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse económico geral de uma forma que **atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores**” (sublinhado nosso).

<sup>41</sup> De resto, a justiça é um dos valores fundamentais em que assenta a União Europeia, nos termos do artigo 2.º do Tratado da União Europeia: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, **a justiça**, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres” (sublinhado nosso).

<sup>42</sup> “Reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana” é um dos fins da protecção civil na Europa.

<sup>43</sup> O já referido Protocolo n.º 26, anexo ao Tratado de Lisboa, relativo aos serviços de interesse geral, refere mesmo a necessidade de promover um nível elevado de qualidade dos serviços de interesse geral, de que a protecção civil é um exemplo (artigo 1.º, §3: “um elevado nível de qualidade, de segurança e de acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores”).

Após a identificação das vulnerabilidades, toda a informação deve ser vertida nos instrumentos jurídicos adequados e, nomeadamente, em instrumentos estratégicos como planos, com ou sem incidência territorial. No caso daqueles riscos que tenham *dimensões territoriais*, os planos adequados serão planos de ordenamento territorial.<sup>44</sup> Para este efeito, consideramos riscos com dimensões territoriais:

a) aqueles cuja origem é geograficamente identificável (erupções de vulcões activos, risco de *tsunami* em zonas costeiras);

b) aqueles cujos efeitos têm uma incidência geográfica delimitável (como as inundações nos leitos de cheia dos rios e as derrocadas em zonas declivosas);

c) aqueles que, mesmo constituindo riscos difusos (quanto à origem e quanto aos efeitos), exigem estratégias de mitigação que envolvem opções de intervenção geograficamente delimitadas (por exemplo a construção de abrigos para protecção em relação a riscos meteorológicos como ondas de frio ou de calor, tufões, etc. e a regulamentação estrita das autorizações de edificação e das regras de construção civil ao longo de falhas sísmicas ou em zonas uraníferas).

Em conclusão, uma **política de protecção civil sustentável** é aquela que é orientada por objectivos claros e definidos a longo prazo, com base em critérios coerentes e sindicáveis; que mobiliza os meios necessários, adequados e proporcionais, traduzindo-se assim em intervenções *no terreno* eficazes, economicamente eficientes, comunitariamente aceitáveis, socialmente justas, e, por isso também ambientalmente mais compatíveis, como por exemplo, prevenindo o risco de inundação sem *artificializar* o rio pela construção de diques ou paredões, ou lutando contra os incêndios florestais sem provocar desflorestação.

## Referências bibliográficas

- Aragão, Alexandra (2010), “Princípio da precaução: manual de instruções”, *RevCEDOUA*, 22, ano XI, 2.08, 9-57.
- Cutter, Susan (2006), *Hazards, Vulnerability and Environmental Justice*. London: Earthscan.

<sup>44</sup> Definindo o conteúdo material dos planos regionais de ordenamento do território, a lei que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial prevê já a identificação de “directrizes relativas aos regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, designadamente áreas de reserva agrícola, domínio hídrico, reserva ecológica e zonas de risco” (artigo 53.º e) do Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro, que altera pela sexta vez e republica o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

- Jousse, Georges (2009), *Traité de Riscologie. La science du risque*. Maintenon: Imestra Éditions.
- Lopes, Dulce (2003), “O nome das coisas: serviço público, serviços de interesse económico geral e serviço universal no direito comunitário”, *Temas de Integração*, 15-16, 147-229.
- Manyena, Siambabala Bernard (2006), “The Concept of Resilience Revisited”, *Disasters*, 30(4), 433-450.
- Mendes, José Manuel; Tavares, Alexandre (2009), “Building Resilience to Natural Hazards. Practices and Policies on Governance and Mitigation in the Central Region of Portugal”, in Sebastián Martorell, Carlos Guedes Soares e Julie Barnett (orgs.), *Safety, Reliability and Risk Analyses: Theory, methods and application – Volume 2*. London: Taylor Francis Group, 1577-1584.
- Otero, Paulo (2007), *Legalidade e administração pública. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina.
- Trickett, Susan Bell; Trafton, J. Gregory (2007), “‘What if...’: The Use of Conceptual Simulations in Scientific Reasoning”, *Cognitive Science*, 31(5), 843-875.